

# 国立国会図書館

## 食料自給率と新たな指標

—平成 19 年以降の動向と食料自給力の指標化—

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 864 (2015. 4. 14.)

はじめに

- I 食料自給率の特性、目標、数値の推移とその原因
- II 平成 19～20 年の食料自給率をめぐる状況
- III 平成 22・27 年基本計画での食料自給率目標の決定
- IV 食料自給に関する指標の変遷・議論と食料自給力指標化  
おわりに

- 熱量ベース総合食料自給率の低下の長期的要因として大きいのは消費面の変化であり、数値が飛躍的に向上するような食料（飼料）増産は容易でない。熱量ベース総合食料自給率の目標値は、国際穀物価格高騰等を契機として一旦 50%に引き上げられたが、平成 27 年基本計画では 45%に戻された。
- 食料自給率の向上策のコストと効果の問題は今後も議論となろう。食料自給率の議論を離れても、国内農業生産の縮減問題をどう考えるかは、大きな課題として残ろう。
- 食料自給率の特徴・限界の認識を受けて、新たな指標の設定が議論されてきた。平成 27 年基本計画では「我が国の食料の潜在生産能力を評価する指標」である「食料自給力指標」が設定された。熱量ベース総合自給率指標の補完や国民の食料供給に対する不安への対応としての役割が期待される。

国立国会図書館

調査及び立法考査局農林環境課

(農林環境課長 もりた のりこ 森田 倫子)

第 8 6 4 号

## はじめに

平成 27 年 3 月、新たな食料・農業・農村基本計画が閣議決定され、食料自給率目標と新たな指標である「食料自給力指標」が示された。食料自給率と新たな指標をめぐって、これまでさまざまな議論や検討が行われてきた。平成 19 年以降の動向をまとめる<sup>1</sup>。

# I 食料自給率の特性、目標、数値の推移とその原因

## 1 食料自給率の指標としての特性

農林水産省は、食料自給率を「国内の食料消費が、国産でどの程度賅えているかを示す指標」<sup>2</sup>と定義している。同省の『食料需給表』には、「品目別自給率」、「穀物自給率」、「供給熱量ベースの総合食料自給率」（以下「熱量ベース総合自給率」という。）、「生産額ベースの総合食料自給率」（以下「生産額ベース総合自給率」という。）の毎年度の数値が掲載される。食料自給率指標は、それぞれ、計算法に由来する特徴を有する。数値の評価や解釈の際には注意が必要である。表 1 に食料自給率の計算法、特徴・注意点をまとめる。

表 1 食料自給率の計算法と特徴・注意点

種類	計算法	特徴・注意点
品目別自給率 (穀物自給率)	$\frac{\text{各品目の国内生産量}}{\text{各品目の国内消費仕向量}} \times 100$ <ul style="list-style-type: none"> <li>国内消費仕向量 = 国内生産量 + 輸入量 - 輸出量 - 在庫増加量 (又は + 在庫減少量)</li> <li>穀物自給率は、「各品目」を「穀物」に入替。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>重量ベースで算出。</li> <li>品目ごと（又は穀物全体）の輸入への依存（輸入途絶時と平常時の供給ギャップ）の程度を、量的な割合として把握。</li> <li>輸入への依存の程度が大きい品目は、国内の供給や価格が国際需給の影響を受けやすい。 ⇒具体的な品目ごとの供給の安定性の考察等に使用。</li> </ul>
熱量ベース総合自給率	$\frac{\text{国民 1 人 1 日当たり国産熱量}}{\text{国民 1 人 1 日当たり供給熱量}} \times 100$ <p>国民 1 人 1 日当たりの、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>国産熱量 = 品目別国産熱量の総和 品目別国産熱量 = 品目別供給熱量 × 品目別熱量自給率 (畜産物や加工品の場合、さらに飼料自給率 や原料自給率を乗じる。)</li> <li>供給熱量 = 品目別供給熱量の総和</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>多種多様の品目を総合的に扱うため、算出のベースを、生命維持の基本である食料の熱量（エネルギーのこと。単位はカロリー）にそろえて算出。</li> <li>食料全体の輸入への依存（輸入途絶時と平常時の供給のギャップ）の程度を、熱量の割合として把握。 ⇒熱量は生存に不可欠であることから、食料安全保障の観点の指標として使用。 (「一般的注意点」欄の(4)も参照)</li> <li>野菜や果実は比較的熱量が小さいため、寄与は小。</li> <li>輸入飼料で生産した分の畜産物は国産とみなさない (畜産物の国産分算出の際、飼料自給率を乗じる。) ⇒飼料自給率が低い畜産物については、寄与が小さく、場合によっては引下げ要因。</li> </ul>

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 27 年 3 月 31 日である。

<sup>1</sup> 本稿は、平成 19 年以降の動向をまとめることを主眼に、既刊の刊行物（森田倫子「食料自給率問題—数値向上に向けた施策と課題—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』546 号, 2006.6.15. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000643\\_po\\_0546.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000643_po_0546.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>)>)を全面改稿したものである。紙幅の関係で、平成 18 年までの取組、議論等については、独立した項目を設けず記述を簡略化又は省略した。

<sup>2</sup> 農林水産省「食料自給率とは」<[http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu\\_ritu/011.html](http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/011.html)>

生産額ベース総合自給率	$\frac{\text{食料の国内生産額}}{\text{食料の国内消費仕向額}} \times 100$ <p>(国内生産額の算出の際、畜産物や加工品の場合、輸入飼料額や輸入原料価格を減じる。)</p> <p>・「額」は、当該年度の価格。国産食料は農家の販売価格、輸入食料は国境における価格（CIF [運賃・保険料込み条件] 価格に関税等を加えたもの）。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・多種多様の品目を総合的に扱うため、算出のベースを金額にそろえて算出。</li> <li>・熱量の小さい野菜や果実も数値に寄与。</li> <li>・畜産物の国産分算出の際、輸入飼料の額を減じるが、輸入飼料の額は生産された畜産物の額に比べて小。⇒畜産の付加価値の創出が数値に寄与。</li> <li>・国産品と輸入品間の生産コスト・品質等による価格差や、為替の変動も反映。</li> <li>・国内生産のコスト削減での価格低下でも数値低下。</li> </ul>
<b>食料自給率に関する一般的注意点</b>		
<p>(1) 必ずしも国産品の国内シェアを意味しない／輸出の多い国では 100%を超えることがある／輸出するために国内生産が増加するならば、たとえ国産品の国内シェアが上昇しなくとも、食料自給率は上がる。 (理由：計算式の分母では輸出分を減じるが、分子では国産品のうちで輸出に回った分を減じないため。)</p> <p>(2) 食料不足の指標ではない／輸入が困難な状況にある国では、国内生産の多少にかかわらず、食料自給率は高くなる。 (理由：計算式の分母は、国民の生命維持と健康な活動に必要な量や熱量又はそれに相当する額ではなく、輸入によるものを含め現実に消費に仕向けられた量・熱量・額である（品目別自給率の計算式の分母を見ると明瞭であるが、他の食料自給率も同様である。）。そのため、輸入が困難な状況にある国では、分母の数値が分子の数値に近くなるので、食料自給率は高くなる。)</p> <p>(3) 消費の変化により数値が変化する／国際比較や一国の数値の推移を見る場合には、経済社会的状況や消費水準を勘案する必要がある／国内生産力を示す指標ではない。 (理由：計算式の分母は、現実に消費に仕向けられた量・熱量・額であるため、健康上の必要を下回る場合も上回る場合もある。また、消費は消費者の好みでも変化する。消費の状況に左右されるため、国内生産自体の状況を知るための指標としては適さない。)</p> <p>(4) 輸入途絶後は、国内生産の「量」が重要となる。 (理由：食料自給率は、輸入が困難になるにつれ上昇し、輸入途絶後は在庫を使い切った時点で 100%になる。食料自給率の数値からは輸入途絶後の食料の絶対量は不明。食料不足への対処としての生産転換（農業生産を熱量の高い植物性の品目に集中し増産を図るなど）を踏まえた食料の供給力も不明なため、別途推計が必要。)</p>		

(出典) 森田倫子「食料自給率問題—数値向上に向けた施策と課題—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』546号, 2006.6.15, pp.1-5, 10 <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000643\\_po\\_0546.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000643_po_0546.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>)を基に筆者作成。

## 2 食料自給率目標

食料自給率については、「食料・農業・農村基本計画」（以下「基本計画」という。）の中で目標を定めることとされており（「食料・農業・農村基本法」（平成 11 年法律第 106 号）第 15 条第 2 項）、食料自給率の目標は、その向上を図ることを旨とし、国内の農業生産及び食料消費に関する指針として、農業者その他の関係者が取り組むべき課題を明らかにして定めるものとされている（同法同条第 3 項）。

基本計画は、食料・農業・農村施策の総合的かつ計画的な推進を図るための計画で、おおむね 5 年ごとに見直される（同法同条第 1 項及び第 7 項。以下、各基本計画については閣議決定の年を冠して「平成 n 年基本計画」という。）。表 2 に各基本計画における、熱量ベース総合自給率、生産額ベース総合自給率、飼料自給率の目標を示す。

## 3 食料自給率の推移と熱量ベース総合自給率の低下の要因

### (1) 食料自給率の推移

昭和 35 年度と平成 25 年度（概算値）とを比較すると（図 1）、穀物自給率（主食用の

表2 食料・農業・農村基本計画における総合自給率目標・飼料自給率目標（単位：％）

基本計画	平成 12 年		平成 17 年		平成 22 年		平成 27 年	
	基準 平成 9	目標 平成 22	基準 平成 15	目標 平成 27	基準 平成 20	目標 平成 32	基準 平成 25	目標 平成 37
熱量ベース総合自給率	41	45	40	45	41	50	39	45
生産額ベース総合自給率	(71)	(74)	70	76	65	70	65	73
飼料自給率	25	35	24	35	26	38	26	40

（注）平成 12 年基本計画では、生産額ベース総合自給率は参考扱いであった。なお、このほか品目別自給率についても、平成 12・17 基本計画には目標として掲載されている。

（出典）平成 12・17・22・27 年食料・農業・農村基本計画を基に筆者作成。

ほか飼料用を含む。)は 82%から 28%へ、主食用のみの穀物自給率は 89%から 59%へ、生産額ベース総合自給率は 93%から 65%へ低下した。

関心が集まる熱量ベース総合自給率は、昭和 35 年度の 79%から急激に低下し、昭和 51~60 年度頃の 50%強での横ばいの時期を経て再び低下後、平成 9 年度頃から 40%前後で横ばいを続けており、平成 25 年度（概算値）は 39%である。

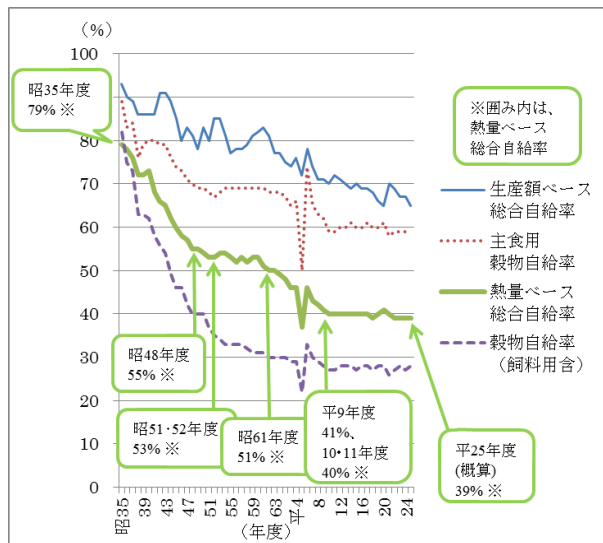
## （2）熱量ベース総合自給率低下の長期的要因

我が国の食生活は、熱量の高い自給品目である米の消費が減少する一方で、畜産物や油脂類等の消費が増加するという形で変化してきた（図 2）。

畜産物や油脂類の需要増に見合う飼料穀物や原料農産物の生産に必要な農地の確保は我が国では国土条件上困難なため、飼料穀物や原料農産物については、安価で安定的な輸入を図るという選択がなされた<sup>3</sup>。なお、総合食料自給率の算出の際には、輸入飼料・原料で生産された分の畜産物・油脂類等は国産とみなさないため、飼料穀物や原料農産物の輸入増は、特に熱量ベース総合自給率の数値に大きな影響を及ぼす（表 1 参照）。

食料輸入は消費者ニーズの多様化や輸入自由化等を背景に増加していったが、

図 1 穀物自給率・総合自給率の推移

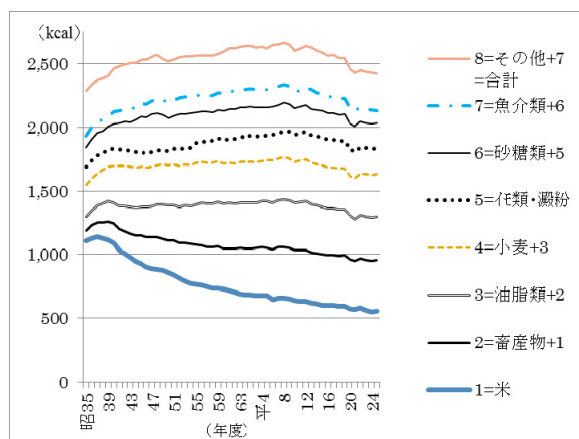


（注）平成 5 年度は、未曾有の冷害による異常年。

（出典）『平成 24 年度食料需給表』及び『平成 25 年度食料需給表』を基に筆者作成。

図 2 我が国の食生活の変化

—国民 1 人 1 日当たり供給熱量の構成の変化—



（注）このグラフは積み上げ折れ線グラフである。

（出典）『平成 24 年度食料需給表』及び『平成 25 年度食料需給表』を基に筆者作成。

<sup>3</sup> 農林水産省『昭和 63 年度 農業の動向に関する年次報告』1989, p.138.

昭和 60 年以降は生鮮品や加工品の輸入割合の増加という質的变化も起きた<sup>4</sup>。平成 19 年度の農業白書では、我が国が輸入している主な農産物の生産に必要な農地面積は、我が国の耕地面積の約 2.7 倍になるとの試算も示されている<sup>5</sup>。

食料自給率の数值は、国内生産（食料自給率の計算式の分子）と消費（同じく分母）との両面で決まる（表 1 参照）。熱量ベース総合自給率が長期にわたり低下してきた大きな要因は、前述のように、食料消費の拡大と消費の品目構成の変化に対し、国内生産では対応できなかった品目を中心に輸入が増大したことである。

### （3）昭和 60 年代以降の食料自給率の状況と国内生産の縮減問題

食料自給率が長期にわたり低下してきた間、国内生産は低下の一途をたどっていたわけではない。食料自給率の数值は国内生産と消費の両面で決まるため、食料自給率指標は、国内生産の状況だけを知りたい場合には適していない。農業の国内生産の動向を見るためには、「農業生産指数」<sup>6</sup>が用いられることが多い。

農業生産指数は昭和 61 年度がピークであり、この頃までは、消費の変化に追いついてはいないものの、国内生産は伸びていた。しかし、その後は、畜産物・油脂類の消費の伸びがそれまでに比べれば鈍化していった一方で、国内生産が減少傾向を示すようになった。農林水産省の試算では、昭和 60 年度から平成 10 年度にかけての熱量ベース総合自給率の 53%から 40%への低下については、国内生産の減少の寄与度が 6 割を占めるとされる。<sup>7</sup>

また、このような状況について、農業生産指数と食料消費量の分析を基に、国内生産が拡大していた昭和期の食料自給率低下の原因は「食生活の変化」であるが、「食生活がほぼ飽和状態に達した」一方で国内生産が「縮小局面に転じた」平成期の食料自給率低下の原因は「国内農業の後退」であると概括した研究もある<sup>8</sup>。

なお、平成 9、10 年度頃からは熱量ベース総合自給率は 40%前後の横ばいを続けているが、国内生産の縮小が止まったわけではない。この頃から少子高齢化等による分母（1 人 1 日当たり供給熱量）の減少が始まり、結果として分子（1 人 1 日当たり国産熱量）と分母の減少の度合いが釣り合う形になったものである<sup>9</sup>。

## II 平成 19～20 年の食料自給率をめぐる状況

### 1 穀物等の国際価格高騰と熱量ベース総合自給率 40%割れの発表

平成 19 年から 20 年にかけては、穀物等の生産・輸出国での異常気象による収穫量の減少、新興国での食料需要の急増、バイオエタノール原料向け需要の急増、巨額の投資資金の商品市場への流入等を背景に、小麦、トウモロコシ、米、大豆等の国際価格が高騰した<sup>10</sup>。

<sup>4</sup> 農林水産省『平成 9 年度 農業の動向に関する年次報告』1998, pp.31-34.

<sup>5</sup> 農林水産省『平成 19 年度 食料・農業・農村の動向』2008, pp.68, 80.

<sup>6</sup> 各農産物の生産数量を基準時の生産額をウェイトにして加重平均した数値。

<sup>7</sup> 農林水産省『平成 11 年度 食料・農業・農村の動向に関する年次報告』2000, pp.45-46.

<sup>8</sup> 生源寺眞一『日本農業の真実』筑摩書房, 2011, pp.36-42.

<sup>9</sup> 農林水産省「食料自給力について（検討素案）」（第 48 回食料・農業・農村政策審議会企画部会配布資料 1）2014.11.21, p.22. <[http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/H26/pdf/141121\\_01.pdf](http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/H26/pdf/141121_01.pdf)>

<sup>10</sup> 樋口修「穀物価格の高騰と国際食料需給」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』617 号, 2008.6.10, pp.1-5. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000574\\_po\\_0617.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000574_po_0617.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>)

これを受け国内においても、自給率の低い（つまり輸入依存度の高い）、小麦（平成19年度の自給率14%）、トウモロコシ（同0%）、大豆（同5%）等と、それを原料とした食料品や飼料の価格が上昇し<sup>11</sup>、我が国の食料の将来への不安も報じられるところとなった<sup>12</sup>。

一方、このとき米については、国内価格が上昇することはなかった。これは、我が国では米は自給品目であることに加え、国際価格が高騰<sup>13</sup>してもなお国内価格の方が高かった等のために国際価格高騰を契機とした輸出増大が引き起こされることがなかったことにもよると考えられる。むしろ国内では、米価は、平成18年産までの3年連続の低下に続き、平成19年産も過剰作付（消費量の減少に作付が対応しきれていないこと）等のため価格が大幅に下落<sup>14</sup>するなど、その低迷が農政上問題となっていた。

こうした中、平成19年8月に、我が国の平成18年度の熱量ベース総合自給率が、日照不足での国産農産物生産量の減少や米の消費量の減少によって「13年ぶりの40%割れ」の39%となっていたことが発表された。45%を目標（当時）として向上を図っていた中での低下は関係者を中心に危機感を持って受け止められ<sup>15</sup>、平成19～20年に実際に国際価格高騰の影響を受けた個々の品目についての供給安定性の問題を超えて、我が国の熱量ベース総合自給率の低さがクローズアップされることとなった<sup>16</sup>。参議院農林水産委員会は、平成20年6月、「国際的な食料の需給ひっ迫及び価格高騰問題への我が国の対応」に関し、全会一致で決議を行ったが、その中で、実現に努めるべき6事項の1番目として、「我が国は、食料自給率がカロリーベースで三九%と、世界最大の農産物純輸入国であることから、ぜい弱な農業構造の改革や日本型食生活の実践等、生産・消費の両面から食料自給率の向上に取り組んでいるところであるが、昨今の国際的な食料需給のひっ迫等にかんがみ、この取組の一層の強化を図ること。」を掲げた<sup>17</sup>。

## 2 食料自給力確保・食料自給率向上のための政府の取組

食料供給不足やそのおそれに対して政府として講ずるべき対策は、当時すでに「食料安全保障マニュアル」（平成14年3月25日農林水産省決定。現・「緊急事態食料安全保障指針」）にまとめられていた。これには、レベル1の事態（特定品目の供給が平時の2割以上減）と、さらに状況が悪化したレベル2の事態（1人1日当たり供給熱量が2,000kcal未満）における対策とともに、事態の推移いかんによってはレベル1以上の事態に発展するおそ

<sup>11</sup> 同上, p.8.

<sup>12</sup> 例えば、「穀物高が食卓を脅かす」『朝日新聞』2007.2.10; 「ひっ迫する穀物需給 問われる日本の食料安保」『全国農業新聞』2007.2.16.

<sup>13</sup> 米のタイ国家貿易取引委員会公表価格は、平成20年5月21日に過去最高の1,038ドル/トンとなった（タイうるち精米100%2等のFOB価格。農林水産省「穀物等の国際価格の動向」[2015.3.20] <[http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/jki/j\\_zyukyu\\_kakaku/pdf/kakaku\\_0320.pdf](http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/jki/j_zyukyu_kakaku/pdf/kakaku_0320.pdf)>）。これは1ドル=104円（当時）で換算して6,477円/60kg。

<sup>14</sup> コメ価格センターの年産別平均入札価格（包装代、抛出金、消費税含む。）は平成16年産が16,660円/60kg、平成17年産が16,048円/60kg、平成18年産が15,731円/60kgであり、平成19年産は11月28日時点で14,714円/60kgであった（農林水産省「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針（案）第1 動向編」2007.11, p.3. <[http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/syokuryo/0711/pdf/data1\\_2.pdf](http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/syokuryo/0711/pdf/data1_2.pdf)>）。

<sup>15</sup> 「「15年度に45%」危うく」『毎日新聞』2007.8.11; 「食料自給率40%割れ」『東京新聞』2007.8.26; 「食料自給率40%割れ 生産減で13年ぶり 施策再構築へ」『日本農業新聞』2007.8.11.

<sup>16</sup> 熱量ベース総合自給率40%割れが不安である背景として国際食料需給状況を挙げる報道等が少なくなかった。

<sup>17</sup> 第169回国会参議院農林水産委員会会議録第14号 平成20年6月10日 pp.26-27.

れがある場合（レベル0）の対策も示されている<sup>18</sup>。レベル0では、食料供給の見通しに関する情報収集等の強化等が行われることとされている。平成19～20年の食料価格高騰の際には、平成20年度から農林水産省に食料安全保障課が設置され、国際的な食料需給等の情報の一元的収集・分析等が行われることとされた<sup>19</sup>。

一方、食料自給率の向上のためには、当時も基本計画に基づき、生産面・消費面の両面の取組が行われていた。取組は、平成19～20年の状況を受け、強化されることとなった。

生産面においては、国内農業の食料供給力（食料自給力（IV3で後述））の確保のために、平成21年度から水田の生産調整拡大部分や不作付地等<sup>20</sup>における、麦、大豆、飼料作物、新用途の米（米粉・飼料用米等。新規需要米ともいう。）の生産促進が図られた<sup>21</sup>。水田での新規需要米の作付は、他の作物の作付の場合と同様、米の生産調整における転作であるとの位置付けがされた<sup>22</sup>。さらに、「米穀の新用途への利用の促進に関する法律」（平成21年法律第25号）が制定され、これに基づく米の新用途への利用促進のための計画制度が創設され、その計画の実施に対し支援措置がとられることとなった。食料自給力の構成要素の1つである農地に関しては、農地転用規制の厳格化・遊休農地対策の強化のための法改正を含む「農地法等の一部を改正する法律」（平成21年法律第57号）が制定された。

消費面においては、政府は、平成19年10月、食料自給率向上に向けた国産農産物等の消費拡大の取組「フード・アクション・ニッポン」を立ち上げた<sup>23</sup>。

また、政府は、熱量ベース総合自給率を50%に引き上げる工程表を策定する方針を平成20年7月に固め<sup>24</sup>、平成21年1月に開始予定の基本計画見直しに先立ち議論に供するためとして、平成20年12月に、「食料自給力の強化のための取組と食料自給率50%のイメージ―食料自給力・自給率工程表―」を公表した<sup>25</sup>。

### Ⅲ 平成22・27年基本計画での食料自給率目標の決定

#### 1 平成22年基本計画における食料自給率目標の決定

平成22年基本計画の検討は、農林水産大臣の諮問機関である食料・農業・農村政策審議会（会長：林良博東京大学教授（当時）の企画部会（部会長：鈴木宣弘東京大学教授）に

<sup>18</sup> 農林水産省「緊急事態食料安全保障指針」2012.9, pp.19-29. <<http://www.maff.go.jp/j/zyukyu/ampo/pdf/ampo-shishin.pdf>>

<sup>19</sup> 農林水産省「平成20年度組織・定員改正の主要事項について」2007.12. <<http://www.maff.go.jp/j/org/quota/2008/>>

<sup>20</sup> ときに誤解されるが、生産調整のため米が作付されていない（いわゆる「減反」の状態にある）面積の全てが不作付地ではなく、むしろ米以外の作物が作付されている面積の方が大きい。平成20年のけい畔等を除く水田総面積237万haの作付の内訳も次のようであった（単位：万ha）。主食用米160、麦6（裏作麦11）、大豆13、飼料作物8、野菜12、その他20、調整水田等不作付地20（農林水産省「農業者戸別所得補償制度の概要」（平成23年度版）p.5 <[http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu\\_hosyo/pdf/h23\\_nouka\\_pamph\\_02\\_set.pdf](http://www.maff.go.jp/j/seisaku/kobetu_hosyo/pdf/h23_nouka_pamph_02_set.pdf)>）。

<sup>21</sup> 農林水産省『平成20年度 食料・農業・農村の動向』2009, pp.10, 28, 30.

<sup>22</sup> 農林水産省「水田等における自給率向上に向けた生産拡大を後押しします！」2009.3, pp.2-3. <<http://www.maff.go.jp/j/seisan/sien/santi/pdf/21pamph.pdf>>; 農林水産省「米の生産調整を確実に実施しましょう！」p.3. <[http://www.maff.go.jp/j/seisan/sien/santi/pdf/kome\\_pamphlet.pdf](http://www.maff.go.jp/j/seisan/sien/santi/pdf/kome_pamphlet.pdf)>

<sup>23</sup> 「フード・アクション・ニッポンについて」FOOD ACTION NIPPON ウェブサイト <<http://syokuryo.jp/fan/>>

<sup>24</sup> 「若林農林水産大臣記者会見概要」2008.7.4. <<http://www.maff.go.jp/j/press-conf/min/080704.html>>

<sup>25</sup> 農林水産省「新たな食料・農業・農村基本計画の策定に向けて～我が国の食料自給力・自給率の向上～」2008.12.2. <[http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/081202\\_1.html](http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/081202_1.html)>



において、平成 21 年 1 月に開始し、同年 8 月の会合の後に中断した。中断前には食料自給率の概念と補完指標についての議論（後述）が行われ、食料自給率目標の検討は再開後に行われた。

### （１）平成 21 年 10 月以降の企画部会での食料自給率目標の検討

平成 21 年 10 月、企画部会は再開されたが、中断中の同年 9 月には自由民主党から民主党への政権交代が行われていた。民主党は、穀物等の国際価格高騰が問題となる前から当時の基本計画の目標値を上回る熱量ベース総合自給率目標を掲げていた<sup>26</sup>が、再開後の企画部会においては、同年 8 月に行われた第 45 回衆議院議員総選挙のために民主党がまとめた「政権政策 Manifesto 2009」及び「政策集 INDEX 2009」で、「戸別所得補償制度」<sup>27</sup>の創設により食料自給率を向上させるとしたこと、及び、10 年後に 50%、20 年後に 60%の達成を目標とするとしたことが説明された<sup>28</sup>。

事務局（農林水産省）からは、踏まえておくべき基本的な点として、熱量ベース総合自給率を 1 ポイント向上させるためには品目別にどの程度の増産が必要であるか、また、これが消費に結びつくための重要課題は何かについて示された（表 3）。

企画部会では、熱量ベース総合自給率 50%を目標とすることに関して、実現可能性について企画部会としての議論が必要であるとの意見<sup>29</sup>や、表 3 に見られるように熱量ベース総合自給率の 1 ポイントの向上には大規模な増産と農地を要するとの認識<sup>30</sup>の表明もあったが、50%という目標に肯定的な意見も複数見られた<sup>31</sup>。

### （２）平成 22 年基本計画における食料自給率目標の設定の方法

平成 12・17 年基本計画では、自給率目標は、課題が解決された場合に実現可能な「望ましい食料消費の姿」及び「生産努力目標」を踏まえて設定された。しかし、平成 22 年基本計画ではその方法は取られず、「我が国の持てる資源をすべて投入した時にはじめて可能となる高い目標」として、熱量ベース総合自給率は平成 32 年度に 50%まで引上げることとされた（表 2）。熱量ベースで自給率 50%を達成するよう熱量への寄与の大きい品目を中心に生産数量目標が設定されたため、それを金額換算して設定した生産額ベース総合自給率目標は、平成 17 年基本計画での目標（76%）よりも低い、70%となった。<sup>32</sup>

<sup>26</sup> 第 164 回国会に民主党山田正彦議員ほかにより提出された「食料の国内生産及び安全性の確保等のための農政等の改革に関する基本法案」（衆法第 11 号。平成 18 年 3 月に衆議院へ提出、同年 5 月に同農林水産委員会で否決）第 6 条では、生産数量目標を設定してから 10 年後に 50%、将来的に 60%を目標とするとされていた（<[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g16401011.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g16401011.htm)>）。

<sup>27</sup> 販売価格が生産費を恒常的に下回っている作物を対象に、その差額を交付する制度。米は生産数量目標に従って生産することが要件。平成 22 年に水田を対象としたモデル対策が開始され、平成 23 年 4 月から畑作物にも対象を拡大して本格実施された（農林水産省 前掲注(20), pp.2, 6-15.）。

<sup>28</sup> 農林水産省「第 14 回食料・農業・農村政策審議会企画部会 議事録」2009.11.12, pp.2-3. <[http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/pdf/report\\_14.pdf](http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/pdf/report_14.pdf)>; 「民主党「政権政策 manifesto 2009」及び「政策集 INDEX 2009」における食料自給率関連部分（抜粋）」（第 14 回食料・農業・農村政策審議会企画部会配布資料）2009.11.12. <<http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/14/pdf/minsyu.pdf>>

<sup>29</sup> 農林水産省「第 18 回食料・農業・農村政策審議会企画部会 議事録」2010.1.28, pp.26-27. <[http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/pdf/report\\_18.pdf](http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/report_18.pdf)>

<sup>30</sup> 「第 14 回食料・農業・農村政策審議会企画部会 議事録」前掲注(28), p.10.

<sup>31</sup> 同上, pp.12-13; 農林水産省 前掲注(29), pp.4-5.

<sup>32</sup> 農林水産省「第 38 回食料・農業・農村政策審議会企画部会 議事録」2014.3.26, p.12. <[http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/pdf/140326\\_gijiroku.pdf](http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/pdf/140326_gijiroku.pdf)>



表3 熱量ベース総合自給率を1ポイント向上させるための品目別試算結果

品目	国内生産量 (注1) (平成20年) (a)	作付面積 (平成20年) (b)	熱量ベース総合自給率を1ポイント向上させるための増産量 (c)		必要な追加作付面積(注2) (d)		生産・流通・消費面における 主要課題
			増産の 程度	(d) ÷(b)			
米 (米粉・ 飼料用米 以外)	882万トン (59.0kg/ 1人・1年)	163万 ha	34万 トン (2.5kg/ 1人・1年)	3.9% 増 産	7万 ha	4%	・さらなる米の消費拡大
米粉用米 (新規需 要)	1万トン (注3) (供給量)	0.01万 ha	34万 トン	34 倍量 を増産	5万 ha	3% (注4)	・需要開拓・商品開発 ・加工・流通面の対応
飼料用米	1万トン (推計)	0.2万 ha	311万 トン (注5)	311 倍量 を増産	48万 ha	29% (注4)	・高単収の実現 ・産地と畜産農家、配合飼料 メーカー等とのマッチング、 流通体制の確立
小麦	88万トン	21万 ha	39万 トン	44% 増 産	9万 ha	44%	・国産パン・中華めん用小麦 の生産拡大 ・国産日本めん用小麦のパン、 菓子用への使用による需要 拡大(注6)
大豆	26万 トン	15万 ha	26万 トン	倍量ま で増産	15万 ha	99%	安定供給体制の構築に向け、 ・単収向上・安定化に資する 新技術の普及 ・契約栽培による安定的な取 引関係の構築

(注1) 国内生産量のデータは、後に改訂された模様である(表4参照)。

(注2) 輪作・裏作による耕地利用率の向上、耕作放棄地の解消、作付転換があるならば、追加作付面積の全てが必ずしも農地の追加で必要となるわけではない。

(注3) 米粉の製造業者から聞き取ったパン用・めん用に用いた玄米ベースの使用量。

(注4) 米粉用米、飼料用米は、平成20年の米の作付面積と比較した割合。

(注5) 飼料用米の1ポイント向上させるための増加量(311万トン)は、食料生産と比較して飼料生産が自給率に与える効果が1/10であることを基にした簡便試算。

(注6) 国内産麦については、当面、外国産麦と比べて品質が劣るため、この状況下で需要拡大を図るためには、品質格差を埋めるために販売価格の低下が見込まれる。

(出典) 農林水産省「食料自給率について」(第14回食料・農業・農村政策審議会企画部会 配布資料1) 2009.11, pp.2-3. <<http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/14/pdf/data1.pdf>>を基に筆者作成。

## 2 平成27年基本計画における食料自給率目標の決定

平成27年基本計画は、「農林水産業・地域の活力創造プラン」(平成25年12月10日農林水産業・地域の活力創造本部(本部長:内閣総理大臣)決定)に示された基本的方向を踏まえて検討が行われた。同プランでは食料自給率・自給力の維持向上が掲げられている<sup>33</sup>。

平成27年基本計画の検討は、食料・農業・農村政策審議会(会長:生源寺眞一名古屋大学教授)の企画部会(部会長:中嶋康博東京大学教授)において、平成26年1月に開始された。平成22年基本計画の進捗等の検証では、熱量ベース総合自給率及び飼料自給率が目標値に向かう向上過程ではなく「目標から乖離している状況」である(表2)要因について、大幅な拡大を見込んでいた米粉用米や小麦等の生産が目標数量を大きく下回っている

<sup>33</sup> 農林水産業・地域の活力創造本部「農林水産業・地域の活力創造プラン」(平成25年12月10日決定,平成26年6月24日改訂), p.5. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/nousui/pdf/plan-honbun-kaitei.pdf>>

ること（表4）、及び、米・米粉用米等の消費が予測を大きく下回る一方で油脂類等の消費が予測を上回って推移していることによるとされた<sup>34</sup>。

表4 穀物・大豆の、平成22年基本計画での平成32年度生産数量目標と平成24年度の実生産量

品目	平成20年度生産量	平成32年度生産数量目標	平成24年度生産量
米（米粉・飼料用米以外）	881万トン	855万トン	849万トン
米粉用米	0.1万トン	50万トン	3.3万トン
飼料用米	0.9万トン	70万トン	16.7万トン
小麦	88万トン	180万トン	86万トン
大豆	26万トン	60万トン	24万トン

（出典）「食料・農業・農村基本計画」2010.3, pp.40-41. <[http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/pdf/kihon\\_keikaku\\_22.pdf](http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/kihon_keikaku_22.pdf)>; 農林水産省「現行の食料自給率目標等の検証①」（第38回食料・農業・農村政策審議会企画部会配布資料3）2014.3, p.10. <[http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/H26/pdf/140326\\_03.pdf](http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/H26/pdf/140326_03.pdf)>を基に筆者作成。

平成27年基本計画では、食料自給率目標は、少子高齢化を踏まえたうえで食料消費の課題が解決された場合の「食料消費の見通し」、及び、農業生産の課題が解決された場合に実現可能な農業生産の水準である「生産努力目標」から導かれる数値として設定されることとなった<sup>35</sup>。熱量ベース総合自給率目標は、平成22年基本計画での50%より下がり、平成12・17年基本計画と同じ45%となった（表2）。生産額ベース総合自給率目標は、平成22年基本計画での70%より高い73%となった（表2）。

## IV 食料自給に関する指標の変遷・議論と食料自給力指標化

### 1 平成17年基本計画までの食料自給率指標の変遷

『食料需給表』に掲載される総合的な食料自給率の指標としては、昭和62年度版までは、現在の計算法とは異なる金額ベースの数値のみが使用されていた。これは、『食料需給表』に計上された数量を用い、それに乗じる単価として基準年度の卸売価格を用いて、算出されたものであった<sup>36</sup>。熱量ベースの数値は、昭和47～48年にかけての食料供給に対する不安<sup>37</sup>を契機として研究者による試算結果の紹介が目立つようになり、『食料需給表』へは昭和62年度版から掲載された。金額ベースの数値の『食料需給表』への掲載は、平成7年度版から一旦なくなったが、平成12年度版以降、当該年度の価格を基に算出した数値として復活した（現在の「生産額ベース総合自給率」。累年表もこの計算法に統一された。）。

食料自給率の政策目標化に関しては、食料・農業・農村基本問題調査会<sup>38</sup>（内閣総理大臣の諮問機関。会長：木村尚三郎東京大学名誉教授）の中間とりまとめ（平成9年12月）

<sup>34</sup> 「食料・農業・農村基本計画」2015.3, p.13. <[http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/pdf/1\\_27keikaku.pdf](http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/1_27keikaku.pdf)>

<sup>35</sup> 同上, pp.13-23.

<sup>36</sup> 『昭和62年度食料需給表』 pp.160-161.

<sup>37</sup> 昭和47年後半以降、穀物の国際的な需給は逼迫し、価格が高騰した。我が国では大豆価格の高騰による豆腐などの価格高騰が問題化した（いわゆる「豆腐騒動」（昭和48年1～2月））こと、さらに、米国が自国内のインフレ対策の一環として大豆の輸出を規制した（昭和48年6月27日～9月7日）こと等から、一般の国民の間でも、食料の安定供給や食料自給問題についての関心が高まった。

<sup>38</sup> 新しい農業基本法の制定に向け、今後の食料・農業・農村政策のあり方を検討した調査会。

の段階では肯定論・否定論の両論併記であったが、このときに、食料自給率は「食生活の内容次第で大きく変わるものであるので、国内生産力を示す客観的な指標ではない」等との指摘も、すでになされていた<sup>39</sup>。しかし最終的には、同調査会は、食料自給率の特質等への国民の理解を得た上で目標が掲げられるならば意義があると答申した<sup>40</sup>。

食料自給率目標を設定することは、同答申を踏まえてまとめられた「農政改革大綱」<sup>41</sup>に明記され、平成11年に制定された「食料・農業・農村基本法」において、基本計画を策定しその中で目標設定することが規定された<sup>42</sup>。最初の基本計画である平成12年基本計画では、熱量ベース総合自給率の目標数値が設定された。平成17年基本計画においては、平成12年基本計画では参考扱いであった生産額ベース総合自給率が、野菜・果実や畜産物等の生産活動をより適切に反映させるため、熱量ベース総合自給率と併せて新たに正式な目標として設定された。

## 2 新たな指標に関する議論

近年、食料自給率指標の特性（表1）についての認識が広まってきた。同指標で表すことができる事象には「限界」があるとして、弱点を補うような新たな指標の作成等について、政府や政府の審議会、研究会、また民間でも、議論や検討がなされるようになった。

### （1）農政改革関係閣僚会合「特命チーム」―「生産力に関する指標」の提案―

平成21年1月、内閣官房長官及び農政改革担当大臣の主宰による「農政改革関係閣僚会合」が開催され、その下に関係府省等（内閣官房、内閣府、総務省、財務省、農林水産省、経済産業省）をメンバーとし、有識者をアドバイザーメンバーとした「特命チーム」が置かれた<sup>43</sup>。この時期、政府は、国際穀物価格高騰問題等を受けて前述のように食料自給率向上に関する取組を強化していたが、「特命チーム」では、自給率指標の見直しが議題の1つとされた。

平成21年7月、「特命チーム」の最後の会合において、農林水産省は、それまでの議論を踏まえ、食料自給率指標には数値が向上しても国民経済や国内農業の発展とならない場合もある等の限界があるとまとめ、その解決の方向として、①食料自給率の考え方・意味や、望ましい自給率の上がり方とは言えない場合があることなどを国民に十分情報提供し、理解を求めたうえで食料自給率を使用する必要性、②従来以上に生産額ベース総合自給率の普及を促進して熱量ベース総合自給率と併用する必要性等を示した。また、食料自給率

<sup>39</sup> 食料・農業・農村基本問題調査会「中間とりまとめ」1997.12, p.10. <[http://www.maff.go.jp/j/study/nouson\\_kihon/pdf/summary\\_mid.pdf](http://www.maff.go.jp/j/study/nouson_kihon/pdf/summary_mid.pdf)> なお、政策目標化をめぐる当時の雰囲気等については、次の資料で、同調査会の当時の委員等が見解を述べている。農林水産省「農政改革特命チーム第8回会合 議事録」2009.4.2, pp.20, 22, 25-26. <[http://www.maff.go.jp/j/nousei\\_kaikaku/pdf/report\\_08.pdf](http://www.maff.go.jp/j/nousei_kaikaku/pdf/report_08.pdf)>

<sup>40</sup> 「食料・農業・農村基本問題調査会答申」1998.9. <<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kikaku/tyosakai/tosin/h1009/tousin.html#8>>

<sup>41</sup> 農林水産省「農政改革大綱」1998.12, pp.2, 4. <<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/kihyo02/taikou/pdf/taikou.pdf>>

<sup>42</sup> 第15条第2項。なお、食料自給率の目標の設定については、同条第3項に「その向上を図ることを旨と」することが修正案で追加されて可決・成立した（「食料・農業・農村基本法案に対する修正案（5党派共同修正）」（閣法第145回国会68）衆議院ウェブサイト <[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_gian.nsf/html/gian/honbun/syuu-seian/7\\_214A.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/syuu-seian/7_214A.htm)>）。

<sup>43</sup> 「「農政改革関係閣僚会合」の開催について」（平成21年1月28日食料・農業・農村政策推進本部長決定）<[http://www.maff.go.jp/j/nousei\\_kaikaku/pdf/h200130b.pdf](http://www.maff.go.jp/j/nousei_kaikaku/pdf/h200130b.pdf)>

向上のための生産努力目標に関連して、③関係者の取組・努力の目標をどのように置くのかが明らかとなるような「農業生産力に関する指標」の作成の検討を提案した。<sup>44</sup>

### （２）平成 22 年基本計画検討の際の企画部会—「生産力に関する指標」の試算方法—

平成 22 年基本計画の検討の際には、企画部会中断前の会合（平成 21 年 8 月）で、事務局から、食料自給率指標の「限界」等が示され、その解決の方向として前述の IV 2（1）の①～③等が提起された。<sup>45</sup>

企画部会再開後、「農業生産力に関する指標」については、配布資料中に、将来の作付面積（又は飼養頭数）の推計値と将来の単収（又は一頭当たり重量）の推計値を乗じることにより将来の生産量を推計し、これを基に平成 17 年の価格をウェイトとして加重平均することで農業生産力を推計するという試算方法が掲載された<sup>46</sup>。ただし、これについては、企画部会の議事録を見る限り、事務局からの説明も企画部会での議論も見当たらない。

### （３）「食料安全保障に関する研究会」の報告書—新たな評価指標の検討の提言—

平成 22 年 9 月には、外務省経済安全保障課長の呼びかけで参集された有識者研究会「食料安全保障に関する研究会」（座長：本間正義東京大学教授）が報告書「我が国の「食料安全保障」への新たな視座」<sup>47</sup>を外務省に提出した。この報告書は、「食料自給率が高いことが直ちに食料安全保障が確保されていることを意味するものでないこと」等を問題意識として議論した結果を、「日本の食料安全保障を考える際の視座の提供と今後の課題についての提言」としてまとめたものである。この中で、食料安全保障を包括的に評価するために、国内生産、輸入及び備蓄について総合的に判断できるような新たな指標の開発が必要であるとの提言がなされた（表 5）。

表 5 「食料安全保障に関する研究会」が検討すべきとした新たな評価指標

食料の安定供給確保の手段	評価指標として検討すべき指標
国内生産	【農地】農地面積、耕作放棄地面積、調整水田面積、一時転用農地面積、不在地主数、土地持ち非農家数 【生産者／生産性】主業農家数、農業生産法人数、一戸当たり耕地面積、主要穀物単収、労働生産性、経営効率、農業付加価値と農業保護額の比率 【その他】肥料原料等の海外依存度
輸入（貿易）	主要穀物の輸入相手国数、特定国への輸入依存度・輸入量の推移、輸出国側における日本向けの輸出シェア、農産物総輸出額
備蓄	穀物別備蓄量（民間備蓄を含む）、備蓄拠点数

（出典）食料安全保障に関する研究会「我が国の「食料安全保障」への新たな視座」2010.9.10, pp.17-18. <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/food\\_security/pdfs/report1009.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/food_security/pdfs/report1009.pdf)> を基に筆者作成。

<sup>44</sup> 農林水産省「農政改革特命チーム第 14 回会合 議事録」2009.7.15, pp.19-22. <[http://www.maff.go.jp/j/nousei\\_kaikaku/pdf/report\\_14.pdf](http://www.maff.go.jp/j/nousei_kaikaku/pdf/report_14.pdf)>; 農林水産省「食料自給率目標の課題と検討方向」（農政改革特命チーム第 14 回会合配布資料 3）2009.7, pp.5, 10, 12. <[http://www.maff.go.jp/j/nousei\\_kaikaku/n\\_kaigou/14/pdf/data3.pdf](http://www.maff.go.jp/j/nousei_kaikaku/n_kaigou/14/pdf/data3.pdf)>

<sup>45</sup> 農林水産省「第 12 回食料・農業・農村政策審議会企画部会 議事録」2009.8.3, pp.29-33. <[http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/pdf/report\\_090803.pdf](http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/pdf/report_090803.pdf)>; 農林水産省「食料自給率目標の課題と検討方向」（第 12 回食料・農業・農村政策審議会企画部会配布資料 3）2009.8, pp.4, 9, 11. <<http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/12/pdf/data3.pdf>>

<sup>46</sup> 農林水産省「参考資料 食料自給率目標の考え方及び食料安全保障について」（第 18 回食料・農業・農村政策審議会企画部会配布資料 1-2）2010.1, p.15. <<http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/18/pdf/data1-2.pdf>>

<sup>47</sup> 食料安全保障に関する研究会「我が国の「食料安全保障」への新たな視座」2010.9.10. <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/food\\_security/pdfs/report1009.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/food_security/pdfs/report1009.pdf)>

#### (4) その他の議論

前述したものの以外にもさまざまな議論があるが、中でも、熱量ベース総合自給率の分母についての議論は少なくない。これは、分母の「供給熱量」は、現在の我が国の高水準の食生活を反映したものであり、摂取されず廃棄される熱量も含んでいると指摘し、分母としては「生命・健康の維持に必要な熱量」や「摂取熱量」を採用すべきではないかとするものである。ただし、分母としてこれらを使う場合は、分子（国産熱量）にも摂取されず廃棄される熱量が含まれていることが、数値解釈上の新たな注意点となろう。

なお、「生命・健康の維持に必要な熱量」については、平成27年基本計画で新たに設定された「食料自給力指標」（後述）において、指標の分母としてではなく指標の数値を評価する目安（体重維持に必要な熱量）として採用された形になった。

### 3 平成27年基本計画における食料自給力の指標化

「食料自給力」とは、「国内農業生産による潜在的な食料供給能力」の意味で農政上昭和50年頃から使用されてきた定性的な概念であり、その構成要素は、a)農地・農業用水等の農業資源、b)農業就業者（農業の担い手、農業者との表現もあり。）、c)農業技術であると整理されてきた<sup>48</sup>。

食料自給力は、近年、一般にもその概念が広まりつつあり、最近では一般紙において、食料安全保障の観点等から食料自給率よりも食料自給力の概念を支持する姿勢<sup>49</sup>や、食料自給力の数値化・指標化に対する期待<sup>50</sup>が見られるようになっていた。

平成27年基本計画においては、食料自給率という指標は食料の潜在生産能力を示す指標としては一定の限界があるとの認識の下、新たに、「食料自給力指標」を「その時点における我が国の食料の潜在生産能力を評価する指標」として数値化して、毎年度示すこととされた。具体的には、i)生産転換に要する期間は考慮しない、ii)生産に必要な労働力は確保されている、iii)肥料、農薬、燃料等の生産要素（飼料を除く。）は確保されている等の前提を置いたうえで、「農地のフル活用」により熱量効率の最大化を図った場合の国内農林水産業生産による供給可能熱量を、作付作物と栄養バランスの考慮の有無で4パターンに分けて、1人1日当たりの数値として示すこととなった（表6「食料自給力指標」欄）。いずれのパターンでも、現在の非食用作物作付地でも食用作物を作付け、二毛作等も行うものとして算出される。指標の数値には、比較のための目安として1人1日当たり推定エネルギー必要量（体重維持に必要な熱量）と1人1日当たり供給熱量が付記されている。<sup>51</sup>

平成25年度における食料自給力指標を見ると（表6）、現在の農地（非食用作物作付地含む。）のみ（①）でも、いも類中心の作付であれば、たんぱく質・ビタミン・ミネラルの推奨量を充足するよう栄養バランスを考慮しても（パターンC）、1人1日当たり2,361kcalの熱量を供給可能であり、体重維持に必要な熱量（2,147kcal）を満たす。穀物（米、小麦、大豆）中心の作付では、栄養バランスを考慮せず（パターンB）、現在の農地に加え再生可

<sup>48</sup> 農林水産省「現行の食料自給率目標等の検証①」（第38回食料・農業・農村政策審議会企画部会配布資料3）2014.3, pp.17-18. <[http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/H26/pdf/140326\\_03.pdf](http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/H26/pdf/140326_03.pdf)>

<sup>49</sup> 「農地守る「自給力」議論を」『日本経済新聞』2014.8.6; 「シンガポールから学ぶこと 自給率より「経済性」の向上」『産経新聞』2014.7.16.

<sup>50</sup> 「社説 食料自給率 別の指標も見てみたい」『東京新聞』2014.10.30.

<sup>51</sup> 「食料・農業・農村基本計画」前掲注(34), pp.24-26, 28.

能な荒廃農地も使っても (②)、同 1,855kcal であり、体重維持に必要な熱量に満たない。

また、これまで食料自給力の構成要素とされてきた前述の a)～c)等については、「食料消費に対応した現実の国内生産（国産熱量）を支えている基礎的構成要素を明らかにする観点」から、食料自給力指標の「関連指標」として位置付けられた。具体的には、表 7 の右端の列に示した事項について、現在の数値が記載されている。<sup>52</sup>

表 6 平成 25 年度における食料自給力指標と推定エネルギー必要量等との比較

食料自給力指標 (1人1日当たり供給可能熱量(水産物含む)(kcal))			比較のための目安の数値を1としたときの、①及び②の値			
作付作物と栄養バランスのパターン		① 現在の農地(非食用作物作付地含む)で作付	② ①に加え再生可能な荒廃農地で作付	対・1人1日当たり推定エネルギー必要量 2,147kcal (*2)	対・1人1日当たり供給熱量(実績値)＝熱量ベース総合自給率の分母 2,424kcal	
作付の中心とする作物	栄養バランス					
A	穀物(米、小麦、大豆)	一定程度考慮(*1)	1,441	1,495	①0.67, ②0.70	①0.59, ②0.62
B	穀物(米、小麦、大豆)	考慮せず	1,802	1,855	①0.84, ②0.86	①0.74, ②0.77
C	いも類	一定程度考慮(*1)	2,361	2,462	①1.10, ②1.15	①0.97, ②1.02
D	いも類	考慮せず	2,653	2,754	①1.24, ②1.20	①1.09, ②1.14
【参考】国産熱量(実績値) ＝熱量ベース総合自給率の分子 939kcal		939 (現在の作付と生産)	—	939÷2,147 ＝0.44	939÷2,424 ＝0.39	

(\*1) 厚生労働省「日本人の食事摂取基準(2015年版)」のたんぱく質の推奨量を充足し、かつ、ビタミン・ミネラルの推奨量を現状の食生活と同程度に充足するように作付体系を設定することをいう。

(\*2) 「比較的短期間の場合には『そのときの体重を保つために適当なエネルギー』」の推定値。

(出典)「食料・農業・農村基本計画」2015.3, pp.26, 28. <[http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/pdf/1\\_27keikaku.pdf](http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/1_27keikaku.pdf)>を基に筆者作成。

表 7 食料自給力指標の「関連指標」

農産物	農地・農業用水等の農業資源	農地面積、機能診断済み基幹的水利施設の割合、耕地利用率、担い手への農地集積率
	農業就業者	農業就業者数とそのうちの40代以下の人数
	農業技術	主要品目の10a当たり収量及び1頭羽当たり生産能力
水産物	魚介類・海藻類の生産量	魚介類の生産量、海藻類の生産量
	漁業就業者数	漁業就業者数

(出典)「食料・農業・農村基本計画」2015.3, pp.25-27. <[http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k\\_aratana/pdf/1\\_27keikaku.pdf](http://www.maff.go.jp/j/keikaku/k_aratana/pdf/1_27keikaku.pdf)>を基に筆者作成。

## おわりに

食料自給率の数値は、生産と消費の両面で決まる。熱量ベース総合自給率低下の長期的要因として大きいのは消費面の変化であるが、食生活をかつての状況に戻すことは強制できない。しかし、表 3 や表 4 を見ても、現在の食生活の下で食料(飼料)増産によって熱量ベース総合自給率を向上させることは容易でないことは明らかであろう。食料・農業・農村政策審議会企画部会で平成 27 年基本計画が検討されていた間、財政制度等審議会(財務大臣の諮問機関。会長：吉川洋東京大学教授)の財政制度分科会(分科会長：同)では、

<sup>52</sup> 「食料・農業・農村基本計画」前掲注(34), pp.25-27; 農林水産省「食料自給率目標と食料自給力指標について(案)」(第 52 回食料・農業・農村政策審議会企画部会配布資料 2) 2015.3.17, pp.18-25. <[http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/H27/pdf/150317\\_2.pdf](http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/H27/pdf/150317_2.pdf)>

食料自給率について、「現実的な水準」での目標設定の必要性や、小麦増産での熱量ベース総合自給率 1 ポイント向上に要する国民負担の大きさが指摘された<sup>53</sup>。同分科会では、食料自給率の数値を政策目標としていることに疑問を呈する発言もあった。

平成 27 年基本計画では、熱量ベース総合自給率目標は平成 12・17 年基本計画の水準に戻ったが、食料自給率の向上策のコストと効果の問題は今後も引き続き議論となろう。また、食料自給率の議論を離れても、その分子である国内農業生産の縮減問題をどう考えるかは、大きな課題として残る。

平成 27 年基本計画で新たに設定された「食料自給力指標」は、平成 21～22 年に英国が「食料安全保障」<sup>54</sup>をアセスメント<sup>55</sup>するために設けた 6 つの主要指標、33 の補助指標等からなる列記型指標群のうちの、補助指標「極限状態における英国農業の潜在能力 (Potential of UK agriculture in extremis)」がモデルである<sup>56</sup>。また、「食料自給力指標」の「関連指標」となった項目は、別の補助指標「英国の生産能力」との類似性がある<sup>57</sup>。「食料自給力指標」と「関連指標」は、英国の列記型指標群に似た指標群になった。さまざまな要素を 1 つの数値にまとめ上げた指標は、一見わかりやすいが、評価・分析は結局要素ごとに行う必要が生じる。数値 1 つという「わかりやすさ」ゆえに注釈抜きで広まる、いわゆる「数字のひとり歩き」が起り、誤解が生じる場合もある。食料自給率、特に熱量ベース総合自給率についても、かつては誤解がまま見られた。「食料自給力指標」は、複数要素を 1 つの数値にまとめる形式にはならなかったため、この意味での誤解は免れると思われる。

「食料自給力指標」は、労働力、燃料等を考慮しない仮定の数値であるための限界があることを踏まえて使用するものであるが、熱量ベース総合自給率の数値を食料安全保障の観点で使用する場合の弱点（表 1「一般的注意点」欄(4)参照）を補完する役割、また、国民の食料供給に対する不安への対応という点での役割が期待される。

<sup>53</sup> 「財政制度分科会議事録」（平成 26 年 10 月 20 日開催）<[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_fiscal\\_system/proceedings/proceedings/zaiseia261020.html](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/proceedings/zaiseia261020.html)>

<sup>54</sup> 英国においては、「食料安全保障 (food security)」という語は、不測時の国レベルの食料確保の意味のみならず、平時の、また、世界レベル、家庭レベルでの食料確保を包含したものとして用いられている。

<sup>55</sup> Department for Environment, Food and Rural Affairs, *UK Food Security Assessment: Detailed analysis*, August 2009 (updated January 2010). <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130402151656/http://archive.defra.gov.uk/foodfarm/food/pdf/food-assess100105.pdf>> なお、このアセスメントが行われた時期の前後における英国の食料安全保障に関するスタンスについて、平成 24 年 3 月の庶民院（下院）図書館のブリーフィングペーパーは次のように述べている。「平時における英国の食料安全保障は、最近になるまで関心事項になることはなかった。2008 年まで労働党政権は、農業に対する財政支援については環境上の目的のための手段としての正当化を行っていた。しかしながら食料安全保障についての関心が増してきたことによって、2010 年の選挙 [訳者注：この選挙の結果、保守党が第 1 党となった。] の前ですら、食料生産に対して新たな視点での重要視が促された。」「英国の諸政権 (British Governments) は、食料安全保障に関する懸念を国内農業—実際には EU 農業だが—への補助金の増額によって解消すべきであるという考え方に抗してきた。その代わりに、より自由な国際貿易を主張してきた。とはいえ、英国政府/現政権 [訳者注：保守党と自由民主党の連立政権] (the British Government) は、国内食料生産の役割に対してより注意を払うようになった。」(筆者による仮訳。出典は、Christopher Barclay, *Food Security – UK Policy*, SN/SC/4985, The Library of the House of Commons, 30 March 2012, p.1. <<http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN04985.pdf>>)

<sup>56</sup> 農林水産省 前掲注(9), p.2; 農林水産省「食料自給力について (検討素案②)」(第 49 回食料・農業・農村政策審議会企画部会配布資料 1-1) 2014.12, pp.5-7. <[http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/H26/pdf/141219\\_01\\_01.pdf](http://www.maff.go.jp/j/council/seisaku/kikaku/bukai/H26/pdf/141219_01_01.pdf)>; Department for Environment, Food and Rural Affairs, *ibid.*, pp.82-83.

<sup>57</sup> ただし、「英国の生産能力」で数値が具体的に考察対象にされたのは、潜在的農地面積と小麦の単収である。物的・人的資源や肥料等の投入物の数値は取り上げられず、それらの統計は解釈が難しく、指標としては誤解を招く可能性（例えば、単に効率化や技術・生産性の向上を反映して低下するなど）がある旨の説明が付されている (Department for Environment, Food and Rural Affairs, *op.cit.*(55), pp.80-81.)。